

## **Het OM: schakel in een geloofwaardige strafrechtspleging\***

Mijnheer de rector magnificus,  
Dames en heren,

### **Inleiding**

Afgelopen dinsdag was het Prinsjesdag. Dat klinkt als iets feestelijks, maar dat was het niet. De troonrede was een somber stemmend verhaal. Ook een inaugurale rede klinkt als iets feestelijks. Maar u voelt het al, dat kon vanmiddag wel eens anders lopen. Wanneer ik eerder zou hebben geweten van de toonzetting van de troonrede, dan had ik u – en zeker diegenen die daarvoor een lange reis hebben ondernomen – graag een vrolijk verhaal voorgeschoteld. Maar bij het door mij gekozen onderwerp voor deze rede – de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging – zit dat er niet in, althans niet voor de hele rede. Het is maar dat u gewaarschuwd bent.

Een geloofwaardige rechtspleging is een groot goed. Dat geldt voor de rechtspleging in het algemeen en voor de strafrechtspleging in het bijzonder. Wanneer het handelen van functionarissen en instanties die een cruciale rol spelen in de strafrechtspleging (politie, OM, ZM) frequent ter discussie wordt gesteld, heeft dat consequenties voor de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging. In een ongeloofwaardige strafrechtspleging zullen burgers geen vertrouwen hebben. Dat spreekt voor zich. In een geloofwaardige strafrechtspleging kunnen burgers vertrouwen hebben. Maar dat gaat niet vanzelf. Vertrouwen moet worden verdiend. Bovendien is het vluchtig: het komt te voet en het gaat te paard.

Mijnheer de rector magnificus, dames en heren, ik maak mij zorgen. Ik maak mij zorgen over het draagvlak van de strafrechtspleging in de samenleving.

Is daar dan reden voor? Is de situatie in de afgelopen jaren dan verslechterd? Als je de cijfers mag geloven, is dat laatste niet het geval. De afgelopen tien jaar lijkt de situatie tamelijk stabiel. Maar ook dát – een stabiele situatie – stelt op zich zelf nog niet gerust. Wanneer een medicus de toestand van een slachtoffer van uitgaansgeweld als ‘stabiel’ aanduidt, moet u op uw hoeden

---

\* Uitgesproken tekst 18 september 2009 (zonder voetnoten en zonder literatuuropgaven).

zijn: in de regel is er dan geen sprake van een slachtoffer waar u zich geen zorgen over hoeft te maken. En zo is het naar mijn gevoel ook met het draagvlak van de strafrechtspleging: zes van de tien Nederlanders zegt geen vertrouwen te hebben in de manier waarop de misdaad in Nederland wordt bestreden. Maar liefst 60% van de Nederlanders is dus minimaal sceptisch gestemd.

Nadeel van onderzoeken naar dit soort subjectieve gevoelens is dat je nooit weet waarom de geïnterviewden een bepaald antwoord hebben gegeven. Wat hadden zij in het achterhoofd toen ze een vraag met ja of nee beantwoordden? Hoe was hun stemming? Wat hadden ze even daarvoor zelf meegemaakt of gelezen? Wat hen precies tot een bepaald antwoord heeft bewogen is nooit zeker. Maar dat geldt voor vrijwel elke enquête. Daarmee poets je de uitkomsten niet weg. Veel belangrijker en veel interessanter is de vraag of de strafrechtspleging worstelt met een probleem van tijdelijke aard of dat het hier gaat om een structureel probleem, al dan niet veroorzaakt door de optelsom van incidentele missers in enkele beeldbepalende zaken.

Ik ben niet zeker, maar vooralsnog lijken er mij meer aanwijzingen te zijn voor een structureel probleem dan voor een incidenteel probleem. Daarvoor zijn de scores al te lang aan de lage kant. Bovendien hebben we in de afgelopen jaren twee grote crises in de opsporing gehad, die niet tot een evidente afname van het vertrouwen in politie en justitie hebben geleid. En dat waren crises van formaat. Ik doel natuurlijk op de IRT-affaire uit de jaren negentig en de Schiedammer parkmoord van begin deze eeuw. Beide affaires hadden onmiskenbaar hun eigen dynamiek en dramatiek. Maar waar het voor dit moment om gaat is dat geen van beide crises tot een afname van het vertrouwen in politie en justitie heeft geleid. Komt dat dan omdat het systeem kennelijk wel tegen een stootje kan? Neen, die conclusie zou enkel op zijn plaats zijn wanneer de scores voor het vertrouwen in politie en justitie zowel vóór als na die crises goed zouden zijn. Maar dat waren ze niet en dat zijn ze niet. Nee, het voorgaande duidt er eerder op dat zelfs dit soort trauma's er niet meer toe doet. Zo beroerd is het gesteld met het vertrouwen in politie en justitie. En dat is zorgwekkend!

Overigens is het niet alleen maar kommer en kwel. Gelukkig hebben beide crises ook laten zien dat “affaires in de opsporing” de verantwoordelijke autoriteiten niet onberoerd laten. Het besef dat voor een rechtsstaat essentieel is dat burgers vertrouwen hebben in de strafrechtspleging, is kennelijk diep geworteld. Bij beide crises is gepoogd dat vertrouwen te

herstellen door het uitvaardigen van nieuwe regels. Dat is kennelijk de primaire reactie als er dingen fout zijn gegaan. En op zichzelf is dat – zeker voor juristen – ook een begrijpelijke reactie: herhaling van een geconstateerde onwenselijke gang van zaken voorkomen door daar (nieuwe) regels voor te formuleren. Of die oplossing ook altijd even gelukkig en even effectief is, is echter nog maar de vraag. Bij de IRT-affaire ging het immers niet alleen om de inzet van niet bij wet geregelde opsporingsmethoden, maar vooral ook om spanningen tussen politie en OM. Bij de Schiedammer parkmoord ging het niet alleen om een onvoldragen, te veel op verificatie en te weinig op falsificatie gericht en dus slecht recherche-onderzoek, maar ook hier weer om spanningen, maar nu tussen deskundigen en OM. Dat zijn geen zaken die je oplost met regels. Het gaat dan om vertrouwen en attitude. Dat regel je niet even op papier. Dat zit dieper.

Papier en regels hebben bovendien een groot manco: ze geven vaak slechts een schijn van zekerheid. Daarbij geldt: hoe meer en hoe concreter de regel, hoe groter de schijn. Dit kan treffend worden geïllustreerd met de erfenis van de IRT-affaire, de regelgeving op het terrein van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, de BOB. Deze op zichzelf al overdadige en zo langzamerhand nauwelijks nog toegankelijke regelgeving bevat onder meer een minutieus uitgewerkte regeling voor de vernietiging van tapgesprekken met geheimhouders. Hoe groot kan de schijn zijn? Herhaalde malen heeft juist dit onderdeel van de BOB-wetgeving geleid tot nieuwe dieptepunten in de strafrechtspleging.

Maar wat er ook zij van regelgeving, in de opsporing kunnen we niet zonder. Goede regelgeving is het halve werk. Uiteindelijk draait het om de uitvoering.

Die uitvoering zal nooit feilloos zijn. Dat geldt niet alleen voor de opsporing en de vervolging, maar voor de hele strafrechtsketen. Opsporing, vervolging en berechting blijft mensenwerk. Uit de laatste enquête van VN onder leden van de rechterlijke macht (ongeveer een jaar geleden) blijkt dat driekwart van de ondervraagden meent dat justitiële dwalingen niet zijn te voorkomen. Door de jaren heen zijn er altijd al missers in de opsporing, onverteerbare vrijspraken en opmerkelijke straffen geweest. Dat kan ook niet anders: het gaat niet alleen om mensenwerk, maar ook om een enorm aantal strafzaken (zo'n 230.000 misdrijven per jaar) met een groot aantal spelers (in de opsporing, bij het OM, bij de zittende magistratuur). Toch is er een verschil. Een groot verschil. Dat is de wijze waarop het feilen, inclusief vermeend

feilen, voorwerp is geworden van publiek debat. Alle media (van NOVA tot RTL-boulevard en van NRC tot Telegraaf) doen daar aan mee. En hoewel het slechts om een fractie van het totale aantal zaken gaat – het overgrote deel van de zaken gaat gewoon goed – bepaalt die fractie het beeld van de strafrechtspleging. Advocatuur en politici weten op de een of andere manier handiger – ik zeg niet: verstandiger – met dat beeld om te springen dan politie, OM en rechtspraak.

Tot zover is betoogd dat het beroerd is gesteld met het maatschappelijk draagvlak van de strafrechtspleging en dat een hoogst noodzakelijke verbreding van dat draagvlak wordt bemoeilijkt door enerzijds een zekere onvermijdelijkheid van fouten en anderzijds de incidentgerichte “medialisering van het strafrecht”. Dat alles maakt het niet eenvoudig en stemt wellicht wat moedeloos. Waar moet je beginnen?

### **Ingrediënten voor een geloofwaardige strafrechtspleging**

Voordat ik in ga op de mogelijkheden (vooral die van het OM) om het vertrouwen in de strafrechtspleging te vergroten, is het nuttig om te bezien welke factoren van doorslaggevende betekenis zijn voor dat vertrouwen. Het is goed om daarbij op te merken dat het mij hier primair gaat om het publieke vertrouwen in de strafrechtspleging en dus niet om het vertrouwen van een individuele verdachte in een individuele strafzaak. (Door de kersverse Nijmeegse bijzonder hoogleraar rechtspleging Den Tonkelaar werd dit laatste vertrouwen twee weken geleden in zijn oratie aangeduid als “consumentenvertrouwen”).

Ik verdeel de voor het vertrouwen in de strafrechtspleging bepalende factoren, welke op de één of andere manier allemaal wel van doen hebben met kwaliteit, in drie groepen. In groep I gaat het om procedurele aspecten, in groep II om institutionele aspecten en in groep III om relationele aspecten.

#### *Groep I*

De groep procedurele aspecten is een vergaarbak. In die vergaarbak komen drie aspecten bovendrijven die naar mijn mening in het bijzonder bepalend zijn voor de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging. Het zijn aspecten die verband houden met de kwaliteit van de strafrechtelijke interventie. Die aspecten zijn snelheid, betrouwbaarheid en effectiviteit.

- Snelheid. Wanneer een strafbaar feit wordt ontdekt, rekent de samenleving niet alleen op een snelle politie-inzet, maar ook op een voortvarend opsporingsonderzoek, gevolgd door een snelle berechting en een spoedige tenuitvoerlegging.
- Betrouwbaarheid. De samenleving verwacht dat de politieke en justitiële inspanningen resulteren in terechte, betrouwbare, solide veroordelingen. Putten en Deventer – en sinds afgelopen week mogelijk ook Warnsveld – hebben geleerd dat het al dan niet terecht in twijfel trekken van uitspraken afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging.
- Effectiviteit. Het optreden van politie en justitie dient daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan een veiliger samenleving. Dat betekent dat de juiste zaken moeten worden aangepakt en dat die aanpak moet resulteren in een bij het strafbare feit passende bestraffing.

Uiteraard draait het niet alleen om snelheid, betrouwbaarheid en effectiviteit. Er zijn veel meer min of meer procedurele factoren die voor de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging van belang zijn. Te denken valt onder meer aan de rechtmatigheid van de opsporing, de fairheid van de vervolging, het bestaan van effectieve verdedigingsmogelijkheden, de zekerheid van onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke controle en een menswaardige (humane) tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Hoezeer ook van belang, deze meer “juridische” factoren zouden wel eens minder bepalend kunnen zijn voor het maatschappelijk draagvlak van de strafrechtspleging dan de eerder genoemde trits. Zo lijken bijvoorbeeld discussies over de onaanvaardbaarheid van het grote aantal longstayers in de tbs en de uitzichtloosheid van de levenslange gevangenisstraf – discussies die evenzeer stuk voor stuk kunnen worden geplaatst in de sleutel van een geloofwaardige strafrechtspleging – vooral interessant en relevant voor degenen die het betreft en voor de professionele betrokkenen, maar of ze er voor het algemene publieke vertrouwen in de strafrechtspleging toe doen, is nog maar de vraag. En hoe je het ook wendt of keert: voor de gemiddelde burger draagt een snelle veroordeling vermoedelijk meer bij aan de publieke geloofwaardigheid van de strafrechtspleging dan een vrijspraak, hoe terecht die vrijspraak ook moge zijn!

### *Groep II*

In de tweede groep gaat het niet om procedurele factoren, maar om (wat ik maar even noem) de kwaliteit van de bij het strafrechtelijke bedrijf betrokken organisaties en beroepsgroepen. Het behoeft nauwelijks betoog dat een geloofwaardige strafrechtspleging enkel kan worden bereikt met

1. een goed functionerende rechterlijke macht (en dat is nog steeds: zittende magistratuur én staande magistratuur);
2. een goed functionerend opsporingsapparaat, en
3. een goed functionerende strafrechtadvocatuur.

In een rechtsstaat zijn dat vanzelfsprekendheden. Ook is het een vanzelfsprekendheid dat de professionele kwaliteit van deze organisaties mede wordt bepaald door de kwaliteit van de daarbinnen werkzame personen. Daarbij gelden andere wetten dan eenvoudige wiskundige optellen en aftreksommen. Prutswork van een enkeling kan daadwerkelijk het aanzien van het geheel in gevaar brengen. Omwille van de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging moeten dus niet alleen hoge eisen worden gesteld aan de poort, maar moet ook tijdens de rit voortdurend de vinger aan de pols worden gehouden. De daarvoor noodzakelijke voorzieningen moeten organisatorisch zijn geborgd.

### *Groep III*

In de derde groep gaat het om de kwaliteit van de relaties tussen die verschillende bij de strafrechtspleging betrokken actoren. Voor elk van die relaties geldt dat er een minimale basis van vertrouwen dient te zijn. Als in één van die relaties dat vertrouwen ontbreekt, straalt dat negatief af op de hele strafrechtspleging. De recentelijk weer opgelaaide schermutselingen tussen het OM en de strafrechtadvocatuur illustreren dat.

Vertrouwen is essentieel voor het ordentelijk functioneren van de strafrechtspleging. Zoals Van Maanen schreef: onze hele maatschappij is in essentie gebaseerd op vertrouwen. Als dat zo is, geldt dat te meer voor het kleine wereldje van het strafrecht. Wanneer in die wereld de beelden zijn dat de politie maar wat aan rommelt, het OM uitsluitend is gericht op belastend bewijsmateriaal, de ZM voor zoete koek accepteert wat het OM beweert en de strafrechtadvocatuur alleen maar uit is op het frustreren van de procesgang – en zo kan ik nog wel even doorgaan – wordt het nooit iets. Personen die met dit soort simplistische beelden over anderen rondlopen en niet bereid zijn om met een meer *open mind* naar anderen te kijken, zouden eigenlijk hun biezen moeten pakken. Zij horen in de strafrechtspleging niet thuis. Het cement van de strafrechtspleging is vertrouwen. Wanneer dat cement ontbreekt en de bereidheid om aan de cementmolen te draaien afwezig is, is de strafrechtspleging en daarmee de rechtsstaat in gevaar.

Hiermee is uiteraard niet gezegd – voor je het weet word je in deze tijd misverstaan – dat partijen geen kritiek op elkaar zouden mogen hebben. In

zo'n kritiekloze strafrechtspleging zou ik niet willen en niet kunnen werken. "Basaal vertrouwen" is wat anders dan "blind vertrouwen". Natuurlijk moeten politie, OM, ZM en advocatuur kritisch en met een gezonde dosis argwaan – hetgeen weer wat anders is dan wantrouwen – de resultaten van een opsporingsonderzoek bekijken. Sinds Schiedam doen politie en OM dat door middel van tegenspraak (een soort georganiseerde argwaan). De uitkomst van een opsporingsonderzoek is immers niet meer en niet minder dan een "reconstructie" van de feiten. In die reconstructie kunnen fouten zitten. Hoe eerder die worden ontdekt, hoe kleiner de kans op afbreuk van vertrouwen in de strafrechtspleging.

## **Synthese**

In de beeldvorming is het vooral het OM dat de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging in de waagschaal stelt. Dat beeld is op zichzelf niet zo verwonderlijk: het OM is immers een belangrijke schakel in de strafrechtspleging: het geeft leiding aan en is verantwoordelijk voor de opsporing, het beslist over de vervolging en over de omvang van de vervolging, het is leidend in het al dan niet in gang zetten van ontnemingsprocedures, het is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de door de strafrechter uitgesproken vonnissen et cetera, et cetera. Gelet op dat alles ligt het voor de hand om op momenten dat dingen niet goed zijn gegaan, niet alleen in de richting van het OM te kijken – hetgeen terecht is – maar ook al snel het OM daarop aan te kijken – hetgeen (- maar dat had u vast al wel begrepen -) niet altijd terecht is. Wat dat betreft kan het geen kwaad om expliciet te zeggen dat in ons systeem uiteindelijk nog altijd de rechter en niet het OM verantwoordelijk is voor een behoorlijke en betrouwbare strafrechtspleging.

Toch ligt het gelet op de centrale positie van het OM in de strafrechtspleging voor de hand om bij het verbreden en verbeteren van het maatschappelijk draagvlak vooral te kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het OM. In elk geval ligt gelet op mijn leerstoel voor de hand dat ik daar naar kijk. Daarbij borduur ik voort op de zojuist in drie groepen gerubriceerde, voor een geloofwaardige strafrechtspleging relevante geachte ingrediënten. Dat is de ene kant van het verhaal. De andere kant van het verhaal zijn de media. Die spelen een essentiële rol in de beeldvorming over de strafrechtspleging en over het aandeel daarin van het OM. (Over beeldvorming gesproken, of liever gezegd: over verkeerde beeldvorming

gesproken: afgelopen weekend nog werd op zaterdagavond in het RTL-journaal letterlijk gezegd dat het OM Wilders wil vervolgen voor belediging. Dat wil het OM helemaal niet; dat móet het OM in opdracht van de ZM!)

### *Het OM - groep I*

Hiervoor is gewezen op het belang van een snelle, betrouwbare en effectieve strafrechtelijke interventie. Bij de realisatie daarvan neemt het OM een sleutelpositie in. Het OM kan die rol alleen maar waar maken wanneer het totale aanbod van zaken behapbaar is. Maar dat is het niet. Het aanbod is enorm. En alles lijkt te moeten. Wie hoor je nog over de positieve uitleg van het opportunitiebeginsel, dus: niet vervolgen, tenzij daarmee het algemeen belang wordt gediend? We komen zo langzamerhand om in de aanwijzingen waarin het uitgangspunt wel vervolgen is. Dat is de tijd waarin wij leven. In de achterliggende jaren is bovendien steeds meer op het bord van het OM (en de strafrechter) beland. Zo is veel gedrag waarbij vroeger het strafrecht niet eens in beeld kwam – waaronder veel gedrag van jeugdigen – in de strafrechtelijke afdoeningssfeer getrokken. Pogingen om het strafrechtsbedrijf te ontlasten lijken niet het gewenste resultaat op te leveren. Toch moet het aanbod van zaken naar beneden opdat er meer tijd vrij komt voor zaken waar het maatschappelijk gezien écht om gaat, dus levensdelicten, overvallen, woninginbraken, geweld op straat, verweving van onderwereld en bovenwereld, et cetera. Dát is de *corebusiness* van het OM. Met succesvolle strafrechtelijke interventies op die terreinen worden wezenlijke maatschappelijke effecten bereikt. Dáár moet het OM snel en betrouwbaar op inzetten. Dat kost capaciteit, en als het gaat om zogenaamde tegenspraakzaken, heel veel capaciteit. Wanneer het OM juist ten aanzien van dit soort zaken optimaal presteert, komt dat “vanzelf” de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging ten goede. Bedenk dat Putten, Schiedam, Deventer, Warnsveld, Lucia de B, Ina Post allemaal zaken zijn die behoren tot de *corebusiness* van het OM.

### *Het OM - groep II*

Een geloofwaardige strafrechtspleging verlangt een OM dat zijn organisatie zodanig heeft ingericht dat de professionele kwaliteit duurzaam is geborgd. Het moet gezegd: het OM steekt hier al jaren veel energie in. Toch is het stadium van duurzame borging van kwaliteit nog niet bereikt. Daarvoor gaan de veranderingen in de organisatie te snel. Het gaat van gebiedsgebonden teams waarbinnen alles gebeurt (beleid en zaken), naar units veel voorkomende criminaliteit en units zwacri, naar centrale verwervingseenheden en regionale parketten met secties standaard en

maatwerk. En wat te denken van de ontwikkeling van de JIB's (justitie in de buurt), naar de frontoffices en de huidige veiligheidshuizen.

Aan organisatieveranderingen is inherent dat deze gepaard kunnen gaan met verlies van kennis en kwaliteit. Werkprocessen wijzigen, medewerkers komen op andere stoelen te zitten, functies verdwijnen et cetera. Bovendien zijn het vaak juist de meer ervaren krachten die ten behoeve van de veranderingstrajecten aan het primaire proces worden onttrokken. Van dat alles heeft het OM natuurlijk ook last. Zo was de op een verbeterde aanpak van de fraude- en milieudelicten gerichte oprichting van het Functioneel Parket, zeker in het begin, geen groot succes te noemen. In sommige regio's functioneerden prima IFT's (interregionale fraudeteams) en was de samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten en het OM zonder meer uitstekend. Die regio's gingen er met de oprichting van het FP niet op vooruit.

Zo langzamerhand wordt het tijd voor rust in de tent. Een gebrek aan continuïteit of – zoals je tegenwoordig moet zeggen – duurzaamheid wekt meestal geen vertrouwen. Natuurlijk: stilstand is achteruitgang, maar er was toch ook nog iets met hardlopers ... Zoals zo vaak komt het dus ook hier aan op het vinden van een goede mix.

En die goede mix is van groot belang. Want het OM heeft van doen met een grote en complexe buitenwereld. Bestuur, politie, advocatuur, zittende magistratuur, slachtoffer, verdachte, samenleving, media, stuk voor stuk verwachten ze dat het OM ook in hun richting kwalitatief puik werk levert. Dat is nogal wat. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Voor het gehele OM, van administratief medewerkster tot en met officier van justitie en van telefoniste tot en met de voorzitter van het College van procureurs-generaal geldt dat zij zich geen vergissingen of misstappen kunnen veroorloven. De lat ligt hoger dan bij de gemiddelde producent van wasmiddelen of in de advocatuur. Wanneer daar iets mis gaat, prijst men zich zelf uit de markt en loopt de klant of cliënt naar een concurrent. Bij het OM kan de politie of een slachtoffer niet weglopen. Het is min of meer een gedwongen huwelijk. Een verkeerde brief aan een slachtoffer van een ernstig misdrijf kan tot spanningen leiden binnen een huwelijk dat toch al niet onder een ideaal gesternte – immers naar aanleiding van een strafbaar feit – tot stand is gekomen.

De reorganisaties en verandertrajecten die het OM in de afgelopen jaren heeft doorgevoerd waren allemaal gericht op kwaliteitsverbetering. Nu eens lag het accent op een betere aansluiting met het lokale bestuur en de lokale politie, dan weer lag het accent op de eigen werkprocessen. Maar – in de

woorden van Cleiren – hoe belangrijk reorganisaties en management ook zijn, “uiteindelijk gaat het om richtinggevende oriëntaties, om oriëntaties op taken en waarden die inherent zijn aan recht en rechtsorde”.

### *Het OM - groep III*

Het OM moet voortdurend investeren in zijn relaties met de ZM, de politie en de advocatuur. De strafrechtspleging – en dus het vertrouwen in de strafrechtspleging – is er mee gebaat wanneer die relaties niet constant onder spanning staan. In essentie moet men van elkaar op aan kunnen, moet men elkaar kunnen vertrouwen.

Zo moeten ZM en advocatuur er vanuit kunnen gaan dat het OM staat voor de rechtmatigheid van de opsporing en de fairheid van de vervolging. Precies deze twee aspecten heb ik eerder (bij groep I) in directe zin minder van betekenis gevonden voor het publieke vertrouwen in de strafrechtspleging. Indirect hebben deze twee aspecten echter wel degelijk betekenis; zij zijn immers wel bepalend voor (in groep III) het vertrouwen tussen de professionele procesdeelnemers. In iets andere bewoordingen komt het er op neer dat ZM en advocatuur er vanuit moeten kunnen gaan dat het OM zich zelf aan de wet en het recht houdt. Dat is natuurlijk een enorm open deur. Het spreekt toch voor zich dat een orgaan dat een centrale rol speelt in de rechtshandhaving, zelf van onbesproken gedrag moet zijn. Het is niet voor niets dat de OM-gedragscode begint met de regel dat de medewerker van het OM zijn werkzaamheden uitvoert binnen de grenzen van het recht. Wanneer het in dit opzicht mis gaat (de kwestie met de niet-vernietigde geheimhoudersgesprekken in de Hells Angels zaak illustreert dat), doet dat niet alleen afbreuk aan de geloofwaardigheid van het OM, maar wordt ook schade aangericht aan de geloofwaardigheid van de gehele strafrechtspleging. Individuele OM’-ers kunnen daar niet voldoende van doordrongen zijn!

Hiermee is niet gezegd dat het OM nooit eens wat nieuws mag proberen, iets waarvoor op het eerste gezicht geen steun in de wet is vinden of iets dat misschien zelfs wel in strijd met de letter van de wet lijkt te zijn. Dát zet het vertrouwen niet, althans niet zonder meer, onder druk. Dat gebeurt pas als het OM daar geheimzinnig over gaat doen en daarover niet uit zichzelf transparant is. De andere procesdeelnemers zullen moeten accepteren dat een OM dat louter platgetreden paden bewandelt, geen geduchte rechtshandhaver kan zijn.

In de relationele verhouding met de ZM past het OM enige bescheidenheid of terughoudendheid. Daarbij is het mij niet te doen om ontzag of iets

dergelijks voor de ZM, maar meer om “het uit de wind houden” van de ZM. Immers naarmate het OM in een bepaalde zaak hoger van de toren blaast en de ZM daar niet in mee gaat, kan dat niet alleen nadelige effecten hebben voor het aanzien van het OM, maar ook voor dat van de ZM en dus voor de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging. Daarmee is niet gezegd dat het OM niet met verve standpunten mag verkondigen, maar wel dat het van tevoren nadenkt over de risico's van stevige stellingnamen. Dit is nauwelijks treffender te illustreren dan met de gang van zaken rond de dubbele strafeis voor hulpverleners. Toen een rechter daar ten aanzien van politiefunctionarissen gemotiveerd niet in mee ging, was het land te klein. Alles en iedereen viel over die strafrechter, terwijl toch ook op voorhand voor alles en iedereen – en in het bijzonder het OM (en de politiek) – duidelijk moet zijn geweest dat een verdubbeling van de strafmaat misschien wel heel veel, om niet te zeggen te veel gevraagd was, nog afgezien van het feit dat het laatste woord uiteindelijk natuurlijk altijd aan de ZM is.

Met het benadrukken van het belang van goede relaties is niet gezegd dat het OM kost wat kost daarin moet investeren. Daar zijn grenzen aan. Zo lijkt een klein deel van de strafrechtadvocatuur geen enkele behoefte te hebben aan een normaal op wederzijds vertrouwen gebaseerd contact met het OM. In dat overigens bijzonder kleine deel van de strafrechtadvocatuur moet het OM natuurlijk geen energie meer stoppen. Doe je dat wel, dan heeft dat eerder negatieve consequenties voor de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging dan positieve. Voor je het weet wordt een beeld geschetst dat men vechtend over straat de zittingszaal binnenrolt. Dergelijke beelden doen de strafrechtspleging geen goed. Laat het OM dan maar het verstandigst zijn.

Samenvattend en in enigszins oubollige termen zou kunnen worden gezegd dat het OM het beste kan bijdragen aan een verbreding van het maatschappelijk draagvlak van de strafrechtspleging door te werken aan het herstel van zijn gezag. Daarbij gaat het uiteraard niet om gezag in de zin van macht, maar om gezag in de zin van autoriteit.

Overigens is het OM niet het enige overheidsapparaat dat worstelt met zijn geloofwaardigheid. Voor veel overheidsorganen, ambtenaren en bestuurders geldt dat zij niet meer op hun woord worden geloofd. Dat past bij een kritische samenleving. En dat is ook goed, want een kritische samenleving houdt de overheid scherp. Toch zou ik menen dat de worsteling van het OM als ernstiger moet worden beoordeeld dan de worsteling van de

belastingdienst. Het OM is immers onderdeel van de RM. Dat alleen al maakt dat aan gebrek aan vertrouwen in het OM zwaarder moet worden getild. Bovendien geldt dat wanneer het gezag van het OM in het geding is, ook het gezag van de ZM in beeld komt. En dat kan een rechtsstaat wel even hebben, maar dat mag niet te lang duren. Er is dus veel aan gelegen dat het OM weer snel iets van de vanzelfsprekendheid van zijn gezag terugwint.

### *Betrekken van de samenleving bij de strafrechtspleging*

Vaak wordt ook gezegd dat het maatschappelijk draagvlak van de strafrechtspleging kan worden vergroot door de afstand tot de samenleving te verkleinen. Dat zou dan moeten gebeuren door de samenleving meer bij de strafrechtspleging te betrekken. In dat verband wordt geschermd met lekenrechtspraak en burgerpanels. Invoering van lekenrechtspraak lijkt geen serieuze oplossing voor of bijdrage aan het probleem. Onderzoek wijst uit dat wanneer leken kennis hebben genomen van de inhoud van het totale strafdossier, zij niet echt anders straffen dan professionele rechters. Als dat zo is, dan is er ook geen reden om aan te nemen dat een groter aandeel van leken in de strafrechtspraak tot verbreding van het maatschappelijk draagvlak zal leiden. Voor het gros van de samenleving blijft het strafproces en de uitkomst daarvan dan net zo ondoorgrondelijk als nu. Om alles goed te begrijpen moet je kennelijk de inhoud van het totale dossier kennen. En dat is samenlevingsbreed niet alleen een onmogelijke opgave, het is ook ongewenst. Lekenrechtspraak lijkt dus geen oplossing.

Is dan het instellen en raadplegen van burgerpanels een optie? Weg uit die ivoren toren en direct bij de burger toetsen wat er met bepaalde strafbare feiten moet gebeuren. Dat lijkt wel haast positief effecten te moeten hebben op het maatschappelijk draagvlak. Toch is ook dit vermoedelijk maar voor een klein deel van het probleem het begin van een oplossing. Wanneer het draagvlakprobleem enkel zou bestaan uit het gevoel dat bepaalde vormen van criminaliteit te laag worden bestraft, dan zou dat duidelijk af te bakenen probleem prima kunnen worden getoetst met een burgerpanel. Het OM heeft dat onlangs gedaan met hufterig gedrag in het verkeer. De uitkomst van die toets was dat dergelijk gedrag zwaarder moest worden bestraft. De strafeisen zijn vervolgens met 25% opgeschroefd. Voor een eenvoudige verkoudheid is raadpleging van een burgerpanel dus een sympathiek en relatief goedkoop medicijn. Maar het is geen middel tegen alle kwalen en er zitten ook risico's aan. Uitslag van burgerpanels kunnen immers sterk worden bepaald door vergeldingsgedachten. Die gedachten jagen de strafmaat in de regel op. Dat kan er weer toe leiden dat het OM – teneinde zijn eigen geloofwaardigheid niet te verliezen, dan wel de ZM niet onnodig onder druk te willen zetten –

de uitkomst niet of slechts ten dele over neemt, hetgeen vervolgens weer afbreuk kan doen aan het vertrouwen van de burgers die hebben meegewerkt aan het panel. Met het inschakelen van burgerpanels dient dus heel voorzichtig en terughoudend te worden omgegaan.

Eigenlijk is er maar één goede manier waarop het OM de afstand tot de burger echt kan verkleinen: door eindeloos en onvermoeibaar op kwalitatief hoogwaardig niveau de gang van zaken in de strafrechtspleging uit te leggen, door steeds weer opnieuw en desnoods tot vervelens toe informatie te verstrekken die aansluit bij vragen die in de samenleving leven over de strafrechtelijke rechtshandhaving. Niets is zo slecht voor het imago van het OM als een OM dat zegt niet voor camera te willen reageren (zoals eergisteravond het geval was toen het RTL-journaal opende met het item van de tijdens een schorsing van de voorlopige hechtenis ontsnapte verdachte, die leiding zou hebben gegeven aan een bende mensensmokkelaars. Ook de ZM wilde niet voor camera reageren).

### *De media*

Daarmee zijn we als vanzelf aanbeland bij de media. Het behoeft geen betoog: belangrijke doeleinden van het straf- en strafprocesrecht – openbaarheid van de strafrechtspleging, repressie en preventie – komen pas echt tot hun recht dankzij de media. De media maken zichtbaar dat criminaliteit niet loont en wordt gestraft. De media informeren de samenleving. Kennelijk gaat ze dat goed af, want het vertrouwen in de media lijkt groter dan het vertrouwen in de rechterlijke macht.

Het optreden van de media bestaat in toenemende mate niet meer alleen uit informeren, maar ook uit wat wel wordt genoemd intensivering (waarbij moet worden gedacht aan informeren in termen van spanning, ontspanning en emotie), informalisering (waarbij het gaat om het verkleinen van de afstand tussen publiek en prive) en incidentering (de gerichtheid op slecht nieuws). De belangstelling voor alles wat zich in de strafrechtspleging afspeelt is enorm. “Strafrecht is sexy”. Daar is niets mis mee. Het toont aan dat hetgeen in de strafrechtspleging gebeurt maatschappelijke relevantie heeft. Jaloersmakend zal die grote belangstelling echter niet altijd zijn. Dat komt met name door de laatste “i” de incidentgerichtheid van de pers. Hoewel het slechts gaat om incidenten, leidt de mediale verkokering per definitie tot een vertekend beeld van de wijze waarop de strafrechtspleging daadwerkelijk functioneert. Dat vertekende beeld is in het algemeen niet best voor de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging. Is het nou echt te veel gevraagd om van de media te verlangen dat zij zich wel eens wat meer

bewust mogen zijn van dit effect van hun wijze van werken? Daar hebben de media toch ook een bepaalde verantwoordelijkheid voor!

Daarnaast valt op dat de media steeds vaker niet veel verder komen dan het min of meer kritiekloos doorgeven van wat voorlichters en zichzelf repeterende advocaten zeggen. Enig eigen kritisch onderzoek is er – uitzonderingen daargelaten – niet meer bij. Vaak komt men niet veel verder dan het beschrijven van een nieuw incident en het daarbij oprakelen van eerdere, al dan niet vermeende incidenten. Daarmee wordt al snel de indruk gewekt dat “politie en justitie” niet zouden leren van eerdere ervaringen en dat die eerdere ervaringen niet tot maatregelen hebben geleid. Dat is een verkeerde voorstelling van zaken! Het omgekeerde gebeurt nooit: bij een succesvolle vervolging van een stelletje bankovervallers zult u in de krant geen kader aantreffen waarin eerdere succesvolle vervolgingen van bankovervallers op een rijtje worden gezet. Nou is dat misschien nog wel te begrijpen, want dat zou de krant wel eens een extra katern kunnen kosten. Maar waarom is de krant bijna te klein wanneer een verdachte van terrorisme wordt vrijgesproken en krijgt diezelfde zaak bij een latere veroordeling in hoger beroep beduidend minder aandacht? Behoeft het aanvankelijk geschetste beeld dan geen bijstelling? Heeft de samenleving daar dan geen recht op?

De rol van de pers is enorm. De pers bepaalt waar we het met elkaar over hebben. De pers bepaalt waar het in de politiek over gaat, zelfs wanneer achteraf blijkt dat de pers de boel op het verkeerde been heeft gezet er een vertekend beeld is geschetst. Een voorbeeld hiervan is de uitzending van Zembla van 14 oktober 2007 over de toepassing van taakstraffen bij ernstige misdrijven met de lekker bekkende, maar wat rellerige titel “moord, doodslag, taakstraf”. De boodschap was dat met de regelmaat van de klok ernstige strafbare feiten zouden worden afgedaan met enkel en alleen een taakstrafje. Nader onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak én het College van procureurs-generaal wees echter uit dat het allemaal wel mee viel. Publicitair was het kwaad echter al geschied. Je zou denken: even slikken en overgaan tot de orde van de dag, maar zo is het niet. Ondanks de bevindingen van de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-generaal is onder politieke druk de Aanwijzing taakstraffen voor het OM aangepast (januari 2009) en ziet zelfs een concept-wetsvoorstel het licht dat de rechter in zijn straftoemeteringsruimte beperkt!

Wanneer de pers de geest eenmaal uit de fles heeft gewerkt, krijgt niemand hem er weer in.

## **Conclusies en uitleiding**

Aan het begin van deze rede sprak ik mijn zorgen uit over het geringe maatschappelijk draagvlak van de strafrechtspleging. Gedurende de rit is daar eigenlijk nog een zorg bijgekomen en wel dat de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging niet als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt beleefd. Dat is gek, want het gaat hier onmiskenbaar om een groot maatschappelijk, collectief belang. De tijd dat alleen de Staat op de behartiging van collectieve belangen kon worden aangesproken, ligt – gelukkig – ver achter ons. Collectieve belangen zijn collectieve verantwoordelijkheden. Naar mijn stellige overtuiging kan dat niet op het conto van een bepaalde beroepsgroep of instantie worden geschreven. Ieder, van politie tot advocatuur, van pers tot politiek, draagt daar een steentje aan bij. Daar kan niet alleen het OM of de strafrechtsketen politie-OM-ZM op worden aangesproken. Het gaat om een krachtenveld waarop veel spelers actief zijn. Hoe belangrijk de taak van het OM in onze strafrechtspleging ook moge zijn en hoezeer het OM ook mag worden beschouwd als dé schakel in een geloofwaardige strafrechtspleging, het is niet de enige schakel. Het OM speelt een hoofdrol, maar het kan het echt niet alleen!

Het zal u duidelijk zijn: ik beschik niet over een pasklaar spoorboekje dat leidt tot een strafrechtspleging met een groot en breed maatschappelijk draagvlak. Wat dat betreft valt er nog veel te leren en te onderzoeken, bijvoorbeeld over de vraag welke factoren de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging het meest bepalen. Als daar meer duidelijkheid over is, kan daar gericht op worden ingezet. Niet om de publieke opinie te manipuleren, maar wel om te laten zien hoe de vlag van de strafrechtspleging er op die punten, die voor het publiek kennelijk het zwaarst wegen, bij hangt. Daar heeft de samenleving recht op en dat is het belang van de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging alleszins waard!

## **Ten slotte**

Leden van het College van bestuur van de UM, leden van het bestuur van de faculteit der rechtsgeleerdheid en leden van het College van procureurs-generaal van het OM. U allen dank ik voor het inrichten van deze leerstoel en voor het feit dat u mij het vertrouwen heeft gegeven als eerste de leerstoel te bekleden. Als OM-‘er realiseer ik mij als geen ander dat dit vertrouwen zo

maar van het ene op het andere moment, als sneeuw voor de zon, kan zijn verdwenen. Ik zal mij zeer inspannen om dat te voorkomen.

Beste collega's van de capaciteitsgroep strafrecht en criminologie. Ik heb mij van begin af aan bij jullie – een bont gezelschap van juristen, criminologen, rechtspsychologen en forensische deskundigen – thuis gevoeld. En dat terwijl ik niet alleen part-timer ben, maar ook nog van “de tegenpartij”! Dat zegt alles over jullie en veel over de academische vrijheid. De komende vier jaren hoop ik intensief met jullie te kunnen samenwerken en mooie gemeenschappelijke projecten te realiseren.

Beste collega's van het OM. Wat heerlijk dat jullie in zulke groten getale zijn afgereisd naar bijna het zuidelijkste puntje in het zuidelijkste arrondissement van Nederland. Alleen al door jullie komst maken jullie zichtbaar dat het bij het OM goed toeven is. Ik hoop dat ik ook vanaf deze plaats positieve bijdragen kan leveren aan het niveau van de rechtshandhaving in Nederland.

Beste Hans, wij hebben elkaar leren kennen op een terrein waarvoor wij alle twee tot aan de dag van vandaag een bijzondere belangstelling koesteren: corruptie, dat wil zeggen: de oorzaken van corruptie, de voorkoming van corruptie en de opsporing en vervolging van corruptie. Ik had niet kunnen bevroeden dat ik ooit met jou – een criminoloog – zou samenwerken in een en dezelfde vakgroep. Ik heb me dus ook nooit de vraag gesteld hoe dat zou bevallen. Maar dat doet het zeer! Ik kijk uit naar onze verdere, de grenzen van elkaars vakgebied overschrijdende, samenwerking en naar de jou zo kenmerkende soepele hand van leidinggeven.

Beste Taru, terwijl Hans zijn strijd voerde in Thailand en in het UZM, heb jij mij – al weer een jaar geleden – zeer hartelijk ontvangen en hernieuwd kennis laten maken met deze faculteit. Wij hebben elkaar voor het eerst ontmoet in het najaar van 1985 in verband met een door de Maastrichtse capaciteitsgroep strafrecht georganiseerde PAO-cursus over – ik dacht – het voorbereidend onderzoek in strafzaken. Gerard Mols, toen hoofddocent, nu rector-magnificus, vertrouwde mij toe dat je een klever advocate was die nog veel van zich zou laten horen. Over voorspellende gaven gesproken! Ik vind het een voorrecht om met jou samen te mogen werken. Weliswaar is onze invalshoek niet altijd dezelfde, maar dat maakt het wel extra boeiend.

Beste Geert, door een ongelukkige samenloop van omstandigheden kun je hier vandaag niet in Maastricht zijn. Als je hier, gezeten op de eerste rij, wel zou zijn geweest, dan had ik tegen je gezegd dat jij de reeds bij de start van mijn rechtenstudie aanwezige belangstelling voor het strafrecht niet alleen hebt weten vast te houden, maar aanmerkelijk hebt vergroot. Over mijn vandaag geuite zorgen over de strafrechtspleging gaan we het vast nog een keer hebben.

Dames en heren studenten: belangstelling voor het strafrecht hoef ik bij u niet te wekken. Dat is hier in Maastricht al voldoende geborgd. Wel hoop ik u meer bij te kunnen brengen over de wijze waarop het OM de facto invulling geeft aan zijn vele taken. U zult ontdekken dat ook vanuit het perspectief van het OM de strafrechtspleging fascineert.

Beste familie, vrienden en vriendinnen, en alle andere aanwezigen. Ik ben erg blij dat jullie er zijn. Zonder jullie aanwezigheid had ik wel eens kunnen denken dat ik hier aan het werk ben, terwijl ik zo'n 40 minuten geleden nog beweerde dat een oratie iets feestelijks is.

Ongeveer een jaar geleden nam ik mijzelf voor het concept van deze – conform de Regeling der inaugurale rede van de Universiteit Maastricht – niet vaktechnische rede te laten lezen door een goede vriend, een man met visie. Helaas is het niet zo ver gekomen: ik was te laat en hij was te vroeg. Vorige week hebben we afscheid van hem moeten nemen. Lieve Poel, wat fantastisch dat jij er vandaag toch bent!

Lieve Marlon, in januari 1990 schreef ik in het voorwoord van mijn proefschrift – mocht u het willen checken: het staat niet in het voorwoord in de handelseditie – niet alleen over jouw relativeringsvermogen, maar ook over jouw geduld met mijn promotie-onderzoek. Daaruit sprak veel waardering voor de vrijheid en ruimte die je me gaf. Daar is in de daaropvolgende, inmiddels al weer bijna 20 jaar echt geen spat veranderd. Wie laat zijn partner meer dan 140 km verderop een half-time baantje accepteren, terwijl er thuis nog zo veel moet worden geklust? Ook in de aanwezigheid van al deze mensen (stuk voor stuk potentiële en zo te zien ook nog betrouwbare getuigen) durf ik je te beloven: het komt allemaal af, het gaat alleen iets langer duren.

Ik heb gezegd.